

Welternährungsgipfel 2009: Weltskandal Hunger beenden

Positionspapier des Forums Umwelt und Entwicklung Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung

1. Einleitung

Der dramatische Anstieg der Anzahl der Hungernden und die Hungerrevolten in über 40 Ländern haben die Weltgemeinschaft wach gerüttelt. Als Folge der sprunghaft gestiegenen Weltmarktpreise 2007/2008 und der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Anzahl von einer Milliarde Hungerner einen skandalösen Rekord erreicht. Wir begrüßen die neue Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für die Hungerkrise und die Entscheidung, vom 16.-18. November 2009 einen Welternährungsgipfel zu veranstalten. Wir fordern die Regierungen auf, an den Zielen des Millenniumsgipfels von 2000 und des Welternährungsgipfels von 1996 festzuhalten: **der Halbierung der Anzahl und des Anteils der Hungernden bis 2015.**

Erreichbar ist dieses Ziel nur, wenn die Beschlüsse und Maßnahmen von Regierungen und internationalen Organisationen über die arithmetische Zahlenspielerei von Nachfrage und Angebot an Nahrungsmitteln hinausgehen. „*Business as usual is no option*“, sagt der Weltgraberbericht (IAASTD). Die Welternährungspolitik muss bei den von Hunger betroffenen und bedrohten Menschen ansetzen. Sie haben ein unveräußerliches Menschenrecht auf angemessene Ernährung und sie müssen bei ernährungspolitischen Entscheidungen eine zentrale Rolle spielen. **Das Recht auf Nahrung** ist in dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert und hat in den FAO-Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung seinen politischen Niederschlag gefunden. Der Menschenrechtsansatz nimmt Regierungen in die Pflicht und fordert einklagbare Schritte, auch in Krisenzeiten.

Vom Welternährungsgipfel müssen klare Signale für einen umfassenden Paradigmenwechsel in der Welternährungspolitik ausgehen: mehr öffentliche Gelder für ländliche Entwicklung und Landwirtschaft, insbesondere für KleinproduzentInnen, ökologisch nachhaltige und standortgerechte Anbaumethoden im Süden wie im Norden, eine Stärkung von Landrechten, eine menschenrechtskonforme Klimapolitik, ein Ende von Marktöffnungszwang, Agrardumping und Spekulation, mehr soziale Sicherheit und mehr Geschlechtergerechtigkeit. Entscheidungen über die Welternährungspolitik müssen demokratischer und transparenter werden, durch eine gestärkte UNO koordiniert werden und auf Grundlage des Menschenrechts auf Nahrung überwacht werden.

2. Die inhaltliche Ausrichtung der Welternährungspolitik

a) Investitionen in die Landwirtschaft

Der Entwurf der Abschlusserklärung des Weltgipfels für Ernährungssicherheit (hier kurz Welternährungsgipfel = WEG) wie auch die bisherigen und geplanten Programme legen ein zu großes Gewicht bei den Empfehlungen auf **Produktionssteigerungen** und die Zunahme des globalen Angebots von Nahrungsmitteln. Eine auf dem Recht auf Nahrung basierte Hungerbekämpfung betont hingegen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, der Sicherung von Einkommen besonders armer Bevölkerungsgruppen und des Zugangs zu Nahrung. Tatsächlich hungern heute eine Milliarde Menschen trotz Rekordernten angesichts einer globalen Produktion, die ausreichen würde um alle Menschen zu ernähren. Die lange geforderten Investitionen in die Landwirtschaft müssen besonders benachteiligte Personen und Gruppen erreichen, deren Situation verbessern und sich dabei an **sozialen und ökologischen Kriterien** orientieren. Von einer Steigerung der Ernteerträge müssen in erster Linie diese Gruppen profitieren: ihr Zugang zu Grundnahrungsmitteln muss verbessert und stabiler werden. Der Fokus der Investitionen muss daher auf einer arbeitskräfteschaffenden Förderung ländlicher Entwicklung liegen, die auf bäuerlicher Landwirtschaft aufbaut, an lokale Gegebenheiten angepasst ist und lokale/regionale Ernährungssysteme stärkt. Eine kapitalintensive, Arbeitskräfte-sparende und auf Export ausgerichtete Land-

wirtschaft hingegen erhöht die Verwundbarkeit gegenüber Preisschocks und verschärft die Migration in die Städte.

Die in Zusammenhang mit Produktionssteigerungen propagierte **Neue Grüne Revolution** und der Einsatz von Gentechnologie müssen zugunsten einer auf lokalem Wissen basierenden, partizipativen Modernisierung der Landwirtschaft aufgegeben werden. Standortsspezifische Lösungen, welche die Bodenfruchtbarkeit durch lokale Inputs und Pflanzengemeinschaften steigern und zum Erhalt der biologischen Kulturpflanzenvielfalt beitragen, müssen hingegen gefördert werden.

b) Landnahmen und Zugang zu Land

Der Entwurf der Abschlusserklärung schweigt erstaunlicherweise zu der besorgniserregenden Zunahme von großflächigen Landkäufen und Verpachtungen, die derzeit in vielen Entwicklungsländern zu beobachten sind. In den letzten zwei Jahren haben transnationale Konzerne und wohlhabende Staaten etwa 33 Millionen Hektar Ackerland (ein Drittel der Ackerfläche der Europäischen Union) vor allem in Asien und Afrika erworben.

Dabei sind Landkonflikte und mangelhafter Zugang zu Land schon heute ein Kernproblem vieler Hungernder. Die derzeit stattfindende, sehr schnelle Veränderung der Landmärkte wird in hohem Maße zu weiteren **Landkonflikten und Vertreibungen** führen und eine weitere **Landkonzentration** fördern. Dies wirkt einer Hungerbekämpfung entgegen, zumal die Investitionen oft der Sicherung der Ernährungs- und Energieversorgung (Agrartreibstoffe) der wohlhabenden Länder dienen. Die internationale Gemeinschaft muss diesen „Run“ auf landwirtschaftliche Ressourcen und damit verbundene Verletzungen des Rechts auf Nahrung begrenzen und regulieren und gleichzeitig eine Politik fördern, die gerade auch benachteiligten Gruppen Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen wie Wasser sichert. Der Welternährungsgipfel muss sich für die internationale Durchsetzung der **Kothari-Leitlinien** (zum Umgang mit Vertreibungen), die Umsetzung der **ICARRD-Erklärung** zu Agrarreformen und ländlicher Entwicklung sowie der **FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung** einsetzen. Wir begrüßen die Erwähnung der FAO-Initiative zur Erarbeitung von „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Regierungsführung bei Landrechtsfragen und anderen natürlichen Ressourcen“. Es muss sichergestellt werden, dass Landnahmen hier eine zentrale Rolle spielt und dieser Prozess durch eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe an Bedeutung gewinnt.

c) Fischereipolitik

Im Entwurf der Abschlusserklärung wird Fischerei einzig in Zusammenhang mit nachhaltigen Investitionen erwähnt. Die **Überfischung** der Weltmeere wird nicht angesprochen und damit die Chance verpasst, das Thema der Erholung und Erhaltung der Fischbestände zu adressieren. Die Überkapazitäten der Fischereiindustrie weltweit müssen abgebaut werden, zumal sie oft nur durch Subventionierungen entstanden sind. Die industrielle Fischerei sollte grundsätzlich **keine Subventionen** mehr erhalten. Die Entwicklungsländer müssen in die Lage versetzt werden, die Kontrolle über ihre 200 Meilen Zone effektiv auszuüben und dort keine unautorisierte Fischerei zulassen. Wir fordern die Aufhebung des Zwangs für Entwicklungsländer, ihre Fischressourcen zur Bewirtschaftung durch fremde Flotten freizugeben (Art. 62,2 Seerechtsübereinkommen, 1982), wenn sie selbst nicht in der Lage sein sollten, sie zu nutzen. Die effektive Umsetzung der EU-Verordnung 1005/2005 gegen die Piratenfischerei muss durchgesetzt werden; die Entwicklungsländer brauchen dazu Unterstützung. Ein wirksames Monitoring der vereinbarten Rückverfolgbarkeitssysteme beim Fischhandel muss implementiert werden, damit kein illegal gefangener Fisch auf die europäischen Ladentheken kommt. Kleinfischer brauchen privilegierten Zugang zu den nationalen Fischgründen, z.B. durch die Sicherung ihrer exklusiven Fangrechte in der 12-Meilenzone.

d) Agrarhandel, Agrarpolitik und Spekulationen

Der Entwurf zur Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels propagiert eine weitere **Liberalisierung des Agrarhandels** und einen möglichst schnellen Abschluss der so genannten Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO). Dabei haben gerade die Länder unter den Preissteigerungen am meisten gelitten, die zur Ernährungssicherung auf Nahrungsimporte gesetzt haben und nur ihre Exportlandwirtschaft modernisiert haben. Nach dem Entwurf sollen Bauern und Bäuerinnen in Entwicklungsländern durch Schulung und „Aid for Trade“ fit für den Weltmarkt gemacht werden. Für die meisten Kleinbauern ist dies jedoch kaum ein hilfreicher Weg, denn sie liefern für lokale und regionale Märkte, auf denen sie ihre Produkte oft nicht absetzen können, da die Märkte weitgehend liberalisiert sind und sie mit den oft nur durch Subventionieren preiswerten Agrarprodukten aus Industrieländern nicht konkurrieren können. Der Welternährungsgipfel muss sich deshalb stattdessen eher für neue und

stärkere Instrumente zum Schutz heimischer Märkte von Entwicklungsländern stark machen. Das Menschenrecht auf Nahrung darf nicht den WTO-Zielen untergeordnet werden, sondern Handelsregeln müssen mit dem Menschenrecht auf Nahrung in Einklang gebracht werden.

Kein Wort verliert der Erklärungsentwurf zum Gipfel über die Mitverantwortung der **Agrarpolitik** von Industriestaaten für die aktuelle Hungerkrise. Das Agrardumping der EU und der USA, also der Export von Überschüssen unterhalb der Erzeugungskosten, hat in den vergangenen Jahrzehnten mit die Tendenz verstärkt, dass Kleinbauern von lokalen Märkten in Entwicklungsländern verdrängt wurden und die Landwirtschaft dort unrentabel wurde. Die EU-Exportsubventionen für Milch- und andere Produkte müssen sofort abgeschafft werden. Und im Rahmen der 2013 geplanten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU müssen alle Subventionen so umgestaltet werden, dass sie nicht mehr zu Dumping führen. Die EU muss sich von den Zielen der unbegrenzten Produktions- und Exportsteigerung endgültig verabschieden. Angebotslücken in Entwicklungsländern sollten im größtmöglichen Umfang durch die dortigen Bauern selbst gefüllt werden.

Der Entwurf der Abschlusserklärung fordert die relevanten internationalen Organisationen auf, „mögliche Verbindungen zwischen **Spekulation** und dem Schwanken der Agrarpreise“ zu untersuchen. Dabei haben zahlreiche Studien internationaler Organisationen wie der UN-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD), des US-Senats u.a. bereits nachgewiesen, dass Spekulationen zu den extremen Preissprüngen für Getreide im ersten Halbjahr 2008 maßgeblich beigetragen haben. Der Welternährungsgipfel muss daher – über den Prüfauftrag hinaus - eine stärkere Regulierung der Warenterminbörsen einfordern, etwa ein Handelsregister zum Ausschluss rein spekulativ ausgerichteter Investoren wie Hedgefonds, sowie ein Verbot besonders spekulativer Aktivitäten wie Leerverkäufe. Zudem müssen Vorratsspeicher für Getreide auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene in Entwicklungsländern wieder gefördert und dürfen nicht durch Handelsregeln verboten werden. Der Schwerpunkt muss dabei auf kommunal kontrollierten Getreidevorräten liegen.

e) Klimawandel und Klimapolitik

Klimawandel spielt eine wichtige Rolle im Entwurf der Abschlusserklärung. Die Bringschuld und Aufgaben des Nordens gegenüber den Entwicklungsländern (Verhinderung des weiteren Klimawandels und Übernahme der Anpassungslasten) wird erwähnt aber nicht vertieft. Leider wird die Rolle der Landwirtschaft – als Aufgabe und als Chance - bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen ausgeblendet und nicht problemangemessen aufgegriffen. Die derzeitigen Emissionen der Landwirtschaft von Treibhausgasen müssen stark reduziert werden. Insgesamt ist die Landwirtschaft für rund 30 Prozent aller Treibhausgasemissionen verantwortlich. Die Tierhaltung ist dabei eine der Hauptemittenten von Treibhausgasen, auch durch die Erzeugung der notwendigen Futtermittel. Der Ausbreitung der nicht auf Raufutterbasis erfolgenden Massentierhaltung müssen Grenzen gesetzt werden. Die industrielle, energieintensive Landwirtschaft wird zudem in der Regel hoch subventioniert. Dieses Geld muss einer klimafreundlicheren Landwirtschaft zu gute kommen. Grünland und natürliche Senken müssen erhalten werden und der Humusgehalt der Böden muss im Kontext nachhaltiger Produktionsverfahren gesteigert werden.

Die Quoten und Subventionen für **Agrartreibstoffe** in den wohlhabenden Ländern, vor allem der EU, Japan und USA, haben den Anbau von Energiepflanzen in so genannten Entwicklungsländern stark angeheizt. Die zusätzliche Nachfrage nach Biodiesel und Bioethanol haben erheblich mit zur Steigerung der Weltmarktpreise für Getreide, Ölsaaten und auch für Ackerland beigetragen. Der Anbau führt in vielen Teilen der Welt zu klimaschädlicher Landnahme, Rodung und Umbruch, Landvertreibungen, Wasserplünderung und Verluste von Biodiversität sind vielfach die Folge. Wir fordern die Beschränkung der staatlichen Förderung auf die nationalen Selbstversorgungsmöglichkeiten und auf Bedingungen, die soziale und ökologische Standards ermöglichen. Solange Zertifizierungssysteme Menschenrechtsverletzungen im Zuge des Anbaus nicht ausschließen, müssen Importe unterbleiben. Die FAO sollte ein Monitoring über das Ausmaß und die Qualität des Energiepflanzenanbaus in Entwicklungsländern übernehmen und auf die Einhaltung aller relevanten internationalen Abkommen über Arbeitsrechte, Menschenrechte, die Rechte indigener Völker u.a. drängen.

f) Nahrungsmittelhilfe

Gleichgültigkeit gegenüber den akut Hungernden kann man der internationalen Gemeinschaft nicht vorwerfen. Seit Juni 2008 z.B. hat das UN-Welternährungsprogramm (WFP) 5,1 Milliarden Dollar zusätzlich für Ernährungsprogramme mobilisiert, fast das Zehnfache wie FAO und IFAD zur Krisen-

bewältigung zusammen. Eine Aufstockung der **Nahrungsmittelhilfe** war inmitten der akuten Krise sicherlich geboten. Dem muss nun eine vergleichbare Aufstockung der Mittel für langfristige strukturellen Hilfe folgen. Wir bemängeln, dass die Reform der Nahrungsmittelhilfe durch das WFP in Ansätzen stecken geblieben ist: Weniger als ein Viertel der Ausgaben erfolgte durch Einkäufe in Entwicklungsländern. Die Hilfen werden z.T. gegen Arbeitsleistungen vergeben (*Food for Work*). Von notleidenden Menschen Arbeitsleistungen oder sonstige Gegenleistungen für Nahrungsmittelhilfe oder Geldtransfers zu verlangen, ist eine grobe Missachtung des Menschenrechts auf Nahrung, das bedingungslos jedem Menschen zusteht.

g) Geschlechtergerechtigkeit

Der weitergehenden Diskriminierung von Frauen bei der Kreditvergabe, beim Zugang zu Land, Bewässerungseinrichtungen, Bildung, Berufsschulung, Beratung und Mitgliedschaft in Vermarktungseinrichtungen muss entgegengewirkt werden, notfalls mit strafrechtlichen Mitteln. Frauenfeindliche Regelungen sind besonders auf dem Lande weit verbreitet. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Frauen 70 Prozent der Landarbeit verrichten und wichtige Funktionen in der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer ausüben (bspw. Saatgutpflege). Alle größeren ländlichen Entwicklungsprogramme sollten ein Gender Impact Assessment durchführen. Produkte, die besonders von Frauen hergestellt werden, sollten auf Grund ihrer Gender-Sensibilität als „Sensiblen Produkte“ kategorisiert werden, um von den WTO-Regeln der Liberalisierungsverpflichtungen ausgeschlossen zu werden.

3. Welternährungsarchitektur

a) Reform und Stärkung des Komitee zur Ernährungssicherung (CFS)

Das 1996 geschaffene und bei der FAO angesiedelte Komitee für Welternährungssicherheit (CFS) hat eigentlich die Aufgabe, die Welternährungspolitik verschiedener internationaler Organisationen zu koordinieren. Die Hungerkrise 2007/2008 hat die Schwächen dieses Gremiums und der UNO insgesamt deutlich offenbart. Wir begrüßen deshalb die im Oktober beschlossene umfassende Reform und Stärkung des CFS als neues übergeordnetes Koordinationsgremium für Welternährungsfragen. Jede Regierung wird dort gleiches Stimmrecht behalten. Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere der von Hunger betroffenen Menschen, sollen als Teilnehmer des CFS ein weit reichendes Mitspracherecht erhalten. Auf Grundlage der FAO-Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung sollen neue Strategien entwickelt, koordiniert und die ergriffenen Maßnahmen und deren Ergebnisse überwacht werden.

Bisher sind die Referenzen im Entwurf zur Abschlusserklärung des Gipfels zum CFS zu halbherzig. Wir fordern demgegenüber, dass der Welternährungsgipfel dem reformierten CFS ein möglichst großes politisches Gewicht verleiht. Der geplante internationale Finanzierungsmechanismus für Programme zur Ernährungssicherung und Förderung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern muss vom neuen CFS mit gestaltet und koordiniert werden. Der Aufbau von Parallelstrukturen wie der von den G8 vorgeschlagenen „Globalen Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft“ muss unterbleiben. Die Idee der Partnerschaft muss im Rahmen der UNO und insbesondere des CFS gestaltet und umgesetzt werden.

b) Reform der FAO

Die FAO steht seit einigen Jahren unter einem enormen Reformdruck, ausgelöst durch die Ergebnisse eines umfassenden Evaluierungsberichts. In der Welternährungskrise, wo die FAO am dringendsten gebraucht worden wäre, war sie schwach. Die Hauptmittelströme für die ländliche Entwicklungshilfe laufen inzwischen über die Weltbank und andere Kanäle. Eine wirkungsvolle Reform der Institution und das entsprechende Engagement der Bundesregierung im Reformprozess werden von uns ausdrücklich unterstützt. Wir hoffen auf einen guten Abschluss des Reformprozesses der FAO, der bei der regulären FAO-Konferenz direkt im Anschluss an den Welternährungsgipfel vollzogen werden soll. Der Prozess muss die Effizienz und Effektivität der Organisation stärken, ihre Arbeit aber gleichzeitig stärker an ihrer Kernaufgabe ausrichten, der Ernährungssicherung und der Umsetzung der Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung. Von ihrem derzeitigen Schwerpunkt, der Verteilung von HochleistungsSaatgut und Kunstdünger, muss sie dringend abrücken und stattdessen auf ihre wirklichen Stärken setzen: wissenschaftliche Analysen, Wissensaustausch, die Entwicklung von Leitlinien (etwa zum Zugang zu Land), Bewusstseinsbildung für neue Bedrohungen der Ernährungssicherheit und anderes. Ein Wiedererstarben der FAO in diesem Sinne wäre dringend erforderlich.

4. Ressourcen für die Welternährungspolitik

a) Internationaler Finanzierungsmechanismus

Wir begrüßen die Diskussion zur Schaffung eines „*Financial Coordination Mechanism (FCM)*“ zur internationalen Finanzierung für Ernährung und Landwirtschaft. Es geht um den Einsatz der von den G8 in L’Aquila versprochenen 20 Mrd. US-Dollar für Welternährungsbelange. Dieser FCM als Dritte Säule der neuen Welternährungsarchitektur wird unter der Führerschaft von Ban Ki-Moon gerade verhandelt. Allerdings muss über die Grundstruktur der Regierungsführung und der Programmschwerpunkte entschieden werden, bevor irgendeine internationale Agentur mit der Verwaltung dieser Dritten Säule beauftragt wird. Das gerade reformierte CFS wäre unserer Meinung nach der ideale Ort, um den zu gründenden Treuhänderfond zu steuern, wo immer er auch institutionell angesiedelt werden wird.

b) Mehr Geld für Entwicklungszusammenarbeit und ländliche Entwicklung

Das von den OECD-Ländern beschlossene Ziel, **0,7 Prozent ihres Bruttonationalproduktes (BNP)** in die Entwicklungshilfe zu investieren, darf auch angesichts der Finanzkrise nicht erneut verschoben werden. Zudem ist es sinnvoll, dass innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit der **Anteil für die ländliche Entwicklung** massiv gesteigert wird. Wir begrüßen daher den Vorschlag im Entwurf der Abschlusserklärung des Gipfels, diesen Anteil innerhalb der nächsten Jahre substantiell zu steigern. Im geklammerten Text wird eine Erhöhung auf 17 Prozent gefordert, d.h. etwa auf den Stand von 1980. Zur Verbesserung der Transparenz schlagen wir ein **öffentliches internationales Register** vor, in dem die Zusagen der Regierungen dokumentiert werden, damit die Einhaltung besser überprüft werden kann. Wir begrüßen ebenso das Versprechen afrikanischer Regierungen in der Maputo-Erklärung, 10 Prozent ihrer Staatshaushalte für die ländliche Entwicklung auszugeben. Dieses Versprechen sollte – auch mit Hilfe internationaler Unterstützung - rasch umgesetzt werden.

Kontakt:

Armin Paasch, FIAN, Tel.: 0176-22630755 oder 0221-7020072

Rudolf Buntzel, Ev. Entwicklungsdienst, Tel.: 0175-5642081 oder 0228-81012355